

## Ge likformiga skatter en ny chans

ÅSA-PIA JÄRLIDEN BERGSTRÖM

### KOMMENTAR

Det svenska skattesystemet präglas i dag av motsatserna till enkelhet och rättvisa. Samtidigt ökar inkomstskillnaderna och samhället är i behov av mer resurser. Skattesystemet behöver bidra i betydligt större utsträckning än i dag. Eklunds ESO-rapport (Eklund 2020) innehåller en genomgång av de flesta aktuella skattefrågorna. Jag vill ge en eloge till detta mycket omfattande arbete.

En stor fördel med rapporten är att Eklund lyfter fram den målkonflikt som dagens skattesystem har hamnat i – den mellan likformig och optimal beskattning.<sup>1</sup> Ledorden för nittioalets stora skattereform var samhällsekonomisk effektivitet och fördelningspolitisk rättvisa. Svaret på den svåra frågan om hur skatters påverkan på sparande, arbetsutbud, investeringar, riskvilja eller konsumtion skulle minimeras blev: likformighet, neutralitet och enkelhet.

De senaste 30 åren har den politiska kravspecifikationen gradvis förskjutits mot ett ”optimalt” skattesystem.<sup>2</sup> Förändringar har motiverats med antaganden om skatters skadliga effekter eller en önskan om att understödja olika ekonomiska beteenden. Exempelen är många; nedsatt moms på kultur och livsmedel, lägre skatt på investeringssparkonton och på utdelning från onoterade bolag, jobbskatteavdrag, lågbeskattad utdelning från fåmansbolag, nedsatt restaurangmoms, rut- och rotavdrag och inte minst en rad nedsättningar av arbetsgi-

varavgifter för olika ändamål. Enhetlig och likformig beskattning är ett minne blott.

Eklund beskriver att undantagen och nedsättningarna blivit för många. Han lyfter det helt centrala att skatter bör ses ur ett helhetsperspektiv i stället för att, som ofta görs, lyfta ut en enskild skatt i diskussionen. Förslagen i rapporten går i riktning mot att minska undantag och särbehandling. Exempel på sådana förslag är en enhetlig moms, en ny fastighetsbeskattning och förändrade regler för utdelning från fåmansbolag.

Arbetet kommer dock inte helt i mål. Även efter Eklunds reform kvarstår undantag och orättvisor bland de svenska skatterna. Anledningen är, som jag ser det, de envisa kraven på att skatter – samtidigt som de finansierar viktiga samhällsfunktioner – också ska bidra till så mycket mer. Detta innebär att en översyn lätt strandar vid tanken att skatt på arbete försämrar arbetsutbudet, att skatt på sparande eller investeringar minskar entreprenörskap och viljan att investera och att viss konsumtion ändå kräver ett understöd i form av lägre skatter.

Jag riktar här in mig på fyra områden i Eklunds rapport som väcker invändningar hos mig: 1. Den omfattande sänkningen av skatten på arbete, 2. Den försiktiga omläggningen av kapitalbeskattningen, 3. Bristande fokus på inkomstskillnader och 4. Utgångspunkten ”en inkomstneutral skattereform”.

### *Direkt skatt på arbete sänks med 99 miljarder kr*

Den senaste tidens svenska skattedebatt har inneburit ett tydligt fokus på att sänka skatten på arbetsinkomster.<sup>3</sup> Eklund sällar sig till dem som menar

*Åsa-Pia Järliden Bergström* är LO-ekonom och arbetar med ekonomisk politik, främst finanspolitik och skattefrågor. Hon har arbetat i flera skatteutredningar, bl a Skattebasutredningen och Egen-domsskattekommitén. asa-pia.jarliden-bergstrom@lo.se

Ett särskilt tack till Anna Almqvist, Niklas Blomqvist, Peter Gerlach, Anna-Kirsti Löfgren och Ola Pettersson för kommentarer. Denna kommentar grundar sig på en replik i *Dagens Nyheter* (<https://www.dn.se/debatt/sluta-prata-om-generella-skatter-om-snedvridande/>), samt mitt inlägg på LO-bloggen den 13 november 2020 och min kommentar på rapporten på SNS den 3 december 2020.

<sup>1</sup> Teorin om optimala skatter handlar om att skatter ska anpassas så att de på minsta möjliga sätt påverkar individers eller företags beteende.

<sup>2</sup> Många skatter, som förmögenhetsskatten och fastighetsskatten, har dock sänkts av helt andra skäl. Se Järliden Bergström (2008) för en diskussion om detta.

<sup>3</sup> Se exempelvis Flood m fl (2013), Bastani och Selin (2019) och Finanspolitiska rådet (2020).

att marginalsatterna på arbete är ett av de viktigaste problemen att adressera. Eklund föreslår ett nytt ”jobbavdrag”, som i stort är en fortsättning på tanken med jobbskatteavdraget, samt en kraftigt sänkning av den statliga inkomstskatten.

Jag hoppas att en kritisk diskussion och utvärdering av dagens skattereduktioner – inklusive jobbskatteavdragen – kommer att ingå i utformandet av en framåtsyftande reform.<sup>4</sup> I synnerhet om den ska mynna ut i så kraftigt sänkta skatter på arbete som Eklund föreslår. Eklund bidrar inte med någon sådan analys i rapporten.

Jobbskatteavdragets påstådda sysselsättningseffekt kan ifrågasättas. Reformen är mycket svårutvärderad.<sup>5</sup> I dagsläget finns endast en fullt genomförd empirisk studie för Sverige, gjord av Laun (2012) på löntagare i pensionsåldern. Laun kan inte särskilja effekten av jobbskatteavdraget från effekten av de lägre arbetsgivaravgifterna för samma åldersgrupp, men slutsatsen är att de två reformerna sammantaget ökade sysselsättningen i åldersgruppen med 1,5 procentenheter. Självfinansieringsgraden beräknas till 13 procent, vilket indikerar att det är en kostsam reform.

Blomqvist (2020) visar att den empiriska litteraturen som mäter arbetsutbudseffekter av skatter dras med mätproblem, som att ren skatteplanering kan misstas för arbetsutbudseffekter. Blomqvist går igenom en rad empiriska studier gjorda på de nordiska länderna de senaste tio åren. Resultaten visar på låga elasticiteter, mellan 0–0,22 med en median på 0,06. Vilken elasticitet Ek-

lund använder i sina beräkningar går inte att utläsa ur rapporten.<sup>6</sup>

Små effekter på arbetsutbudet kan förklaras av att individer inte förfogar över beslutet att justera sin arbetstid på marginalen. Larsson (2017) visar att deltidarbete snarare är kopplat till yrke än marginalsattennivå. Viktiga förklaringar till deltidarbete är att individen inte erbjuds ett arbete på heltid, sjukdom eller att arbetet är för krävande för att arbeta heltid. Deltid är vanligt i låglöneyrken. Av de löntagare som har inkomster över skiktgränsen för statlig inkomstskatt arbetar endast ca tre procent deltid.<sup>7</sup>

För dem som inte arbetar gäller att de endast kan komma i åtnjutande av jobbskatteavdraget om de får ett arbete. Det är dock osannolikt att arbetslöshet eller sjukdom, exempelvis, orsakas av frivilliga val baserade på ekonomiska incitament.<sup>8</sup>

Eklunds rapport hade varit förtjänt av att tydligare peka ut specifika arbetsmarknadsproblem som skatter kan ha en roll i att lösa. Det är lite som tyder på att skatt på arbete har hämmat viljan att arbeta i Sverige – den svenska sysselsättningsgraden för befolkningen mellan 20–64 år var enligt Eurostat 82,1 procent 2019 – den högsta bland EU-länderna. Vid en närmare anblick ser det ut som att EU-länder med hög sysselsättning också har höga skattekvoter. Enligt Kleven (2014) verkar denna samvariation förklaras av att dessa länder också har högre offentliga utgifter för barn- och äldreomsorg – verksamheter som fungerar som subventioner för arbetskraftsdeltagande och därmed möj-

<sup>4</sup> Det finns i dag nio olika skattereduktioner hänförliga till fysiska personers inkomstskatt, inklusive två olika jobbskatteavdrag. Regeringen har i 2021 års budgetproposition lämnat förslag på ytterligare fyra skattereduktioner.

<sup>5</sup> Se exempelvis Edmark m fl (2012) eller Laun (2019).

<sup>6</sup> Eklund använder sig av en dynamisk mikrosimuleringsmodell i SCB:s modell FASIT. Modellens antaganden redovisas inte i rapporten.

<sup>7</sup> Data från SCB, Lindadatabasen, januari 2021.

<sup>8</sup> Se exempelvis Järliden Bergström m fl (2014) för en diskussion om detta.

liggör mer arbete för många, inte minst kvinnor.<sup>9</sup>

Eklund lyfter det generella argumentet att höga marginalsatser minskar människors vilja att utvecklas i arbetslivet, förkovra sig eller att skaffa sig en längre utbildning i början av yrkeslivet. Inte heller på det området finner jag något tydligt belägg i Eklunds rapport för att så skulle vara fallet. Den svenska utbildningsnivån är hög jämfört med snittet inom OECD.<sup>10</sup>

Individer är inte bara skattebetalare – vi är även brukare av de offentliga tjänster som skatter finansierar. Offentligt finansierad utbildning gör att personer med mindre resurser får möjlighet till nya karriärvägar. En utbyggd barnomsorg gör att föräldrar kan arbeta mer. Inkomsttrygghet och omställning vid arbetslöshet gör att de arbetslösa kan skaffa sig efterfrågade kompetenser och matchas med passande jobb.

### *Bra men något återhållsamma förändringar av kapitalbeskattningen*

En rad utredningar som gjorts på senare tid visar att kapitalbeskattningen domineras av undantag och nedsättningar – inte minst har möjligheterna till utdelning för fåmansbolag blivit mycket förmånlig, en bild Eklund instämmer i.<sup>11</sup> Men jag menar att en generell sänkning av kapitalinkomstskatten från 30 till 25 procent är en förenklad väg ut ur problemen och ger en fortsatt förmånlig kapitalskattenivå. En intressant reflektion här är att i förarbetena till skatte-

reformen 1990/91 motiveras nivån 30 procent utifrån den reala skatteeffekten. Med antaganden om en inflationstakt på fyra procent och en realränta på tre procent blev kapital- och arbetsinkomster lika beskattade (med 70 procent).<sup>12</sup> Dagens betydligt lägre inflation innebär att kapitalskatten har blivit lägre än avsett.

Eklund har ambitionen att återskapa en likabehandling av kapitalinkomster. Men förslaget blir ofullständigt när inte investeringssparkonton inkluderas. Det finns i dag enligt Skatteverket över två miljoner innehavare av denna sparform, med tillgångar på över 700 miljarder kr. Enligt Ekonomistyrningsverket (2016) blir skatten, med ett antagande av en avkastning på fem procent, endast 19 procent. Detta innebär att sparare i aktier eller fonder gynnas av denna lågt beskattade sparform medan en person med obligationer eller pengar på banken kommer att betala 30 procent i skatt på räntan.

Förslaget om en ny proportionell fastighetskatt motverkar de största arterna i dagens fastighetsbeskattning: taket för skatten samt att bostadsrätter är mycket förmånligt behandlade. Eklund väljer en något lägre skattesats än vad som är motiverat utifrån en likformig kapitalbeskattning, men jag instämmer i behovet av att gå försiktigt fram. Eklunds motiv är här inte risken för beteendeeffekter hos skattebetalarna utan snarare det faktum att skatten historiskt har visat sig vara politiskt känslig och mycket svårframkomlig. Den begräns-

<sup>9</sup> Ett exempel: Genomsnittskostnaden för förskola är 1 230 dollar i månaden i USA. Medianlönen för heltidsarbete är ungefär 4 000 dollar i månaden. Det innebär en "skatt" på 30 procent för den som väljer heltidsarbete och barnomsorg. I Sverige 2018 är "skatten" för första barnet på förskola högst 1 382 kr i månaden, eller 4,5 procent av medianlönen (högst tre procent för ensamstående) (Blomqvist 2020, s 20).

<sup>10</sup> Andelen med högre utbildning är 44 procent i Sverige jämfört med OECD-snittet på 39 procent i åldrarna 25–64 år och 48 procent jämfört med 45 procent i åldrarna 25–34 år (OECD 2020, s 50–51).

<sup>11</sup> Se exempelvis Waldenström m fl (2018), Bastani och Selin (2019) samt Lager och Swahn (2020).

<sup>12</sup> Skatt på arbetsinkomster inkluderar skattedelen av socialavgifterna.

ning av fastighetsskatten för hushåll med låg inkomst, som Eklund föreslår, tror jag blir nödvändig om en riktig fastighetsskatt ska kunna återinföras.

Eklund gör en bra genomgång av svenska egendomsskatter.<sup>13</sup> Att fastigheter beskattas så förmånligt (och regressivt) kombinerat med avsaknaden av arvs-, gåvoskatt och förmögenhetsskatt gör att inkomsterna från egendomsskatter i Sverige har minskat över tid. Trots att vi är ett av de länder som tar ut mest skatt som andel av BNP i OECD-området har vi i samma jämförelse ett betydligt mindre uttag av egendomsskatter, se exempelvis Konjunkturinstitutet (2019). Detta faktum rättas dock inte till med Eklunds förslag. Det totala uttaget av egendomsskatter blir liknande eller lägre, då en höjd fastighetsskatt och en minskad storlek på ränteavdragen vägs upp av att Eklund samtidigt föreslår en ny begränsningsregel, en slopad stämpelskatt samt slopad uppskovsränta och borttagen fastighetsavgift för hyresfastigheter.

Här vill jag dessutom lyfta det faktum att dagens inkomstskillnader i stor utsträckning drivs av ökade kapitalinkomster. Vilket leder mig in på min nästa punkt.

### *Bristande fokus på minskade inkomstskillnader*

Eklund lyfter att ”skattesystemet bör bidra till att göra Sverige mer inkluderande”. Rapporten saknar dock ambitionen att minska inkomstklyftorna. De förslag som drar i den riktningen är en ny fastighetsavgift, minskade ränteavdrag och en högre kapitalskatt på fåmansbolag, samt eventuellt också en aktivitetsskatt på bankerna.

Men dessa förslag motverkas av en sänkt statlig inkomstskatt, sänkt skatt på noterade aktier och den slopade räntan på uppskov av reavinst vid fastighetsförsäljning. Dessutom innebär reformen delvis att en progressiv skatt på arbete byts mot skatt på konsumtion, som är regressiv relaterad till inkomster.<sup>14</sup> Med anledning av det föreslår Eklund en kompensation utanför skattesystemet i form av högre barnbidrag.

Sverige är det OECD-land där ojämlikheten har ökat mest de senaste 40 åren. Det beror i hög grad på de ojämnt fördelade kapitalinkomsterna. Den rikeste tio procenten av befolkningen stod för drygt 26 procent av de totala disponibla inkomsterna i Sverige år 2019, enligt SCB (2021).

I finansdepartementets analys av Ginikoefficientens ökning är slutsatsen att ökade och ojämnt fördelade kapitalinkomster ger det i särklass största bidraget till de ökade inkomstskillnaderna. Som nummer två är det förändringen i skatter som har bidragit mest till ökningen av inkomstskillnaderna.<sup>15</sup>

Jag anser att en skattereform måste bidra till att minska dessa skillnader markant.

### *En neutral reform kräver ett neutralt utgångsläge*

Eklunds mål är en statsfinansiellt neutral reform – vissa skatter sänks och vissa höjs. Det är en vanlig utgångspunkt och Eklund motiverar detta med att den offentliga sektorns omfattning och utgifter är en annan diskussion.

Reformen är dock underfinansierad eftersom inkomster från mycket osäkra dynamiska effekter har tagits med i beräkningarna. Eklund ansluter sig något

<sup>13</sup> Egendomsskatter utgörs enligt OECD:s klassificering av: fastighetsskatter (och avgifter), arvs- och gåvoskatt, förmögenhetsskatt och skatt på transaktioner av ägande (främst stämpelskatt).

<sup>14</sup> Argumentet bygger på att sparkvoterna ökar med inkomst.

<sup>15</sup> Dock inte kapitalinkomstskatter, eftersom dessa verkar mer utjämnande när kapitalinkomsterna ökar.

okritiskt till de senaste årens diskussion om skatten på arbete och de antagna effekter på arbetsutbud som beskrivits ovan. Den statiska effekten av förslaget att sänka den statliga inkomstskatten är 42 miljarder. I Eklunds beräkningar landar kostnaden enbart på 13 miljarder, efter dynamiska effekter. Kostnaden för det föreslagna jobbvadraget räknas ned från 57 till 52 miljarder. Utan dynamiska effekter saknas som helhet 34 miljarder i skatteintäkter i Eklunds skattereform.

Bortsett från det vill jag framföra att ett avstamp i nuläget ändå inte är självklart. Skatterna har sänkts med dryga 250 miljarder sedan millennieskiftet. För 2021 har ytterligare skattesänkningar med ca 30 miljarder aviserats i budgetpropositionen. Om dagsläget ska vara utgångspunkt för en neutral reform innebär det att alla historiska förändringar tas för givna. Samtidigt innebär befolkningsökningen och det ökande antalet äldre i befolkningen att välfärden kommer att kosta mer, med samma personaltäthet.<sup>16</sup> Att behålla dagens skattekvot är inte en neutral ingång i den frågan.

LO-ekonomerna och tankesmedjan Tiden har under 2020 bedrivit ett eget arbete för att bidra med inspel till den skattereform som utlovats i Januariavtalet. Utgångspunkten i rapporten *Skatta oss lyckliga* (Järliden Bergström m fl 2020) är att skatteintäkterna kommer att behöva öka om vi vill fortsätta att finansiera huvuddelen av välfärden med skatter.

De senaste decenniernas skatteförändringar har drivits av en syn att skatter skadar människors vilja att arbeta, investera, konsumera eller utbilda sig – när det samtidigt är skatteintäkternas användningsområden som möjliggör mycket av detta. Det är dags att sluta behandla skatter som något ensidigt

störande av människors vilja att investera och arbeta och mer betona vikten av vad skatteintäkter kan åstadkomma. Negativa effekter av skatter finns, men vi har mycket svårt att beräkna storleken på dem. De negativa effekterna måste ställas mot effekterna av vad skatter finansierar. En skattesänkning innebär med överväldigande sannolikhet också mindre skatteintäkter.

## REFERENSER

Bastani, S och H Selin (2019), *Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning*, ESO 2019:3, Expertrådet för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Blomqvist, N (2020), ”Skatta eller gråta – om marginalskatternas betydelse för arbetsutbudet”, Underlagsrapport nummer 5 till Arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning, LO och Tankesmedjan Tiden, Stockholm.

Edmark, K, C-Y Liang, E Mörk och H Selin (2012), ”Evaluation of the Swedish Earned Income Tax Credit”, IFAU Working Paper 2012:1, Uppsala.

Eklund, K (2020), *Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform*, ESO 2020:7, Expertrådet för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Ekonomistyrningsverket (2016), *Prognos – statens budget och de offentliga finanserna*, november 2016, Ekonomistyrningsverket, Stockholm.

Finanspolitiska rådet (2020), ”Ett enklare och effektivare skattesystem”, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Flood, L, K Nordblom och D Waldenström (2013), *Dags för enkla skatter!*, SNS Konjunkturråd 2013, SNS Förlag, Stockholm.

Järliden Bergström, Å-P (2008), ”Vad händer med skatterna? Kommentar till skatteförändringar år 2007 och 2008”, Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.

Järliden Bergström, Å-P, L Ernsäter och A-K Löfgren (2014), ”Vilja, få och förmå – synpunkter på en sysselsättningspolitik byggd på ekonomiska incitament”, Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.

Järliden Bergström, Å-P, D Färm och B Bergström (2020), ”Skatta oss lyckliga – idéer för mer rättvisa skatter”, LO och Tankesmedjan Tiden, Stockholm.

<sup>16</sup> Se exempelvis beräkningar i Konjunkturinstitutet (2020).

- Kleven, HJ (2014), "How Can Scandinavians Tax So Much?", *Journal of Economic Perspectives*, vol 28, s 77–98.
- Konjunkturinstitutet (2019), *Svenska skatter i en internationell jämförelse*, SNS Förlag, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2020), *Konjunkturläget september 2020*, KI 2020:19, Stockholm.
- Lager, N och A Swahn (2020), "3:12, arbete eller kapital? En rättvisare beskattning för arbetande företagare", Underlagsrapport nummer 2 till Arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning, LO och Tankesmedjan Tiden, Stockholm.
- Larsson, M (2017), "Anställningsformer och arbetstider 2017 – fast och tidsbegränsat anställda samt hel- och deltidсанställda efter klass och kön år 1990–2016", Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.
- Laun, L (2012), "The Effect of Age-targeted Tax Credits on Retirement Behavior", IFAU Working Paper 2012:18, Uppsala.
- Laun, L (2019), "In-work Benefits across Europe", IFAU Working Paper 2019:16, Uppsala.
- OECD (2020), *Education at a Glance 2020 – OECD Indicators*, OECD, Paris.
- SCB (2021), *Inkomster och skatter 2019*, [www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/inkomster-och-skatter/pong/statistiknyhet/inkomster-och-skatter-2019](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/inkomster-och-skatter/pong/statistiknyhet/inkomster-och-skatter-2019).
- Waldenström, D, S Bastani och Å Hansson (2018), *Kapitalbeskattningens förutsättningar*, SNS Konjunkturråd 2018, SNS Förlag, Stockholm.